

欧洲问题研究丛书

欧洲联盟政策 及政策过程研究

刘秀文 埃米尔·J·科什纳 等/著



法律出版社
LAW PRESS

欧洲问题研究丛书

欧洲联盟政策 及政策过程研究

刘秀文 埃米尔·J·科什纳 等/著



法律出版社
LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

欧洲联盟政策及政策过程研究/刘文秀等著. —北京:
法律出版社, 2002. 12

(欧洲问题研究丛书)

ISBN 7-5036-4054-5

I. 欧… II. 刘… III. 欧洲联盟-政策-研究
IV. D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095648 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书公司
印刷/北京民族印刷厂

编辑/法学学术出版中心
经销/新华书店

开本/A5
版本/2003年1月第1版

印张/18.25 字数/523千
印次/2003年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

销售热线/010-63939792

网址/www.Chinalaw-book.com

010-63939778

书号:ISBN 7-5036-4054-5/D·3772 定价:34.00 元

总 序

欧洲问题研究是当今社会科学研究中最重要的研究领域之一。作为社会科学研究的一个特定领域,欧洲问题研究指的并不是与欧洲相关的研究,而是与欧洲联盟和欧洲一体化相关的研究。其主要的研究内容包括欧洲联盟政治、经济、外交、社会政策、欧洲联盟法和欧洲一体化历史。

欧洲问题研究的重要性集中表现在两个方面。

首先,欧洲一体化的发展进程给社会科学研究提出了一系列新的问题。欧洲一体化起始于国家间的功能性合作,即欧洲煤钢共同体,此后又经历了欧洲经济共同体、欧洲共同体到欧洲联盟。期间,欧洲共同体/欧洲联盟不仅在经济上先后实现了关税联盟、共同农业政策、欧洲货币体系、欧洲经济与货币联盟(单一货币欧元),而且在政治制度和机构建设以及法律体系方面取得了重大进展,例如在制度安排上法的欧洲理事会、欧洲联盟理事会、欧洲联盟委员会、欧洲议会和欧洲法院;在法律体系上的欧洲共同体和欧洲联盟的各种条约和欧洲层面的司法体系。这就给人们提出了这样一个问题,即欧洲一体化的内涵到底是什么?欧洲一体化是经济一体化、政治一体化还是法律一体化,抑或是三者交织在一起的一种综合互动过程。

按照我们的理解,一体化是指多个原来相互独立的主权实体通过某种方式逐步结合成为一个单一实体的过程。一体化过程既涉及国家间经济上的,也涉及政治、法律和文化上,或整个社会的融合,是政治、经济、法律、社会、文化的一种全面互动过程。由于它涉及的是主权实体间的相互融合,并将最终成为一个在世界上具有主

权资格的单一实体,因而它不同于一般意义上的国家间合作,涉及的也不仅仅是一般的国家间政治或经济关系。作为一种主权融合的过程,它将主要是一种政治的和法律的过程。一体化的基本特征在于自愿性、平等性和主权让渡性,其核心是国家主权的自愿让渡。国家主权的让渡是一个长期的、渐进的过程,在这一过程中制度化和法律化就成为实现一体化的基本前提和保障。所以,欧洲一体化的发展并不是一种简单的经济一体化或政治一体化,而是政治经济一体化交织并进、相互作用的过程,经济一体化中包含政治一体化,政治一体化推动着经济一体化。而法律化则在其中发挥着主导作用。

正是基于上述认识,我们强调欧洲问题研究是一种跨学科的综合性的研究,其中,政治学和法学的研究是其核心。

其次,欧洲一体化的发展,不仅使欧洲联盟成为了国际政治经济舞台上的一支重要力量,也使欧洲一体化成为世界各国和地区争相仿效的国家间合作的新模式。欧洲一体化自欧洲煤钢共同体成立到实现统一货币,被称为是“质增长”的区域发展模式。这种发展模式的主要特点可以归纳为“共同稳定、同步发展的区域化模式”和“可持续发展模式”。欧洲联盟以立法的方式制定了一揽子稳定指标,强调经济增长要有“质量”标准。同时,欧洲联盟注重环境与生态保护,强调“可持续发展”,将生态与环境保护视为经济长期增长的前提。而且,欧洲联盟将经济发展与社会发展有机地结合在一起,使“可持续”成为一个经济与社会协调发展的综合性目标。这在全球化不断发展的当今世界,无疑是具有十分重要的借鉴意义的。这也是欧洲联盟越来越成为人们关注的研究的对象的主要原因之一。

欧洲问题研究在西方起步较早,目前已经有了比较充分的发展。在中国,欧洲问题研究虽然仍相对比较落后,但是近年来已经出现了迅速发展的势头。特别是自1997年中国-欧盟高等教育合作项目启动后,欧洲问题研究成为中国社会科学领域中发展最快的领域之一。中国的高等院校和研究机构中已经建立了近20个欧洲

问题研究中心或研究所。

中国人民大学欧洲问题研究中心成立于 1994 年,其主要的研究领域包括欧洲政治与外交、欧洲联盟法、欧洲经济与货币联盟、欧洲社会政策。自 1997 年以来,中心先后承担了 50 多项研究课题,与欧洲的近百个高等院校和研究机构建立了合作关系。2000 年,欧洲问题研究中心被确定为教育部人文社会科学重点研究基地,其研究队伍的成员扩展到了中国最主要的欧洲问题研究机构,形成了高等院校系统内最强大的学术研究网络。

在法律出版社和欧洲联盟委员会的支持下,中国人民大学欧洲问题研究中心组织编写了这套《欧洲问题研究丛书》,其宗旨就是不断推出中国学者在欧洲问题研究领域的学术成果,为进一步推动中国的欧洲问题研究作出贡献。

中国人民大学欧洲问题研究中心

2002 年 8 月

序言(1)

《欧洲联盟政策及政策过程研究》在中华人民共和国的出版具有重要意义。这是一部在欧洲一体化研究方面非常及时、引人入胜和具有重要的开创性意义的著作。该书之所以及时在于它对欧洲联盟发展进程的评估恰恰好在其历史上最有意义的转点上——经济与货币联盟实现、欧洲东扩,以及欧洲安全和防务政策提上议事日程。该书引人入胜之处在于它综合了不同学科的研究方法,努力从理论与实证两方面对欧洲政策制定机制和政策领域进行研究。这本书研究视角广博,分析具有深度,其重要价值还在于它是欧洲和中国学者共同研究的成果。这一合作成果是以一种综合性的观点对欧盟从历史、机构、地理发展方面进行考察,通过这种考察,欧盟政策与决策过程的演进是到了透彻的阐述,欧盟一体化的速度和方向得到了恰如其分的评估。

从本书的意义和价值来看,如果作为中国大学的教科书,则其在欧盟政策领域与政策制定机制这一范畴内可能会拥有教科书所能达到的最多的读者。这种开拓性的努力使本书在中国有关欧盟一体化教学与研究方面具有创新价值。因而,本书对促进中国对欧盟的了解、中国与欧盟的总体关系、特别是对欧盟—中国高等教育合作项目作出了重要的贡献。

作为 1995 年介入对欧盟—中国高等教育合作项目可行性研究的成员之一,我特别高兴地看到这一合作项目的预期目标以这种优秀的合作研究成果得以完成。但愿这将对更多的同类研究的一种推动和激励。

埃米尔·J·科什纳

欧洲问题研究教授

欧洲一体化让·莫内荣誉讲座教授

2001 年 12 月于英国埃塞克斯大学

Preface

The book on Studies on Policies and Policy Processes of the European Union is a very timely, interesting and important venture in the study of European integration in the People's Republic of China. It is timely in that it assesses EU development at one of its most significant junctures in history, with the arrival of economic and monetary union, EU eastern enlargement, and European Security and Defence Policy. The book is interesting in that it combines an interdisciplinary approach, together with a blend of theoretical endeavours and empirical examinations. The importance of this wide – ranging and indepth analysis lies in the way it brings together European and Chinese scholarship. The fruits of this collaboration are a very comprehensive review of the historical, institutional and geographical development of the EU, in which the evolution of EU policies and decision – making processes is astutely elucidated, and the speed and direction of EU integration competently assessed.

Given it appears in the form of a textbook, which is instrumental and valuable to teaching at university in China, it has the potential to reach one of the largest audiences ever reached by a textbook on this topic. This pioneer effort has the making of becoming a seminal book in China for teaching and research on EU integration. It will thus represent an important contribution to the understanding of EU affairs in China, to EU-China relations generally, and to the EU – China Higher Education Cooperation Programme specifically.

As one of the members involved in the feasibility study for this Pro-

gramme in 1995, it gives me particular pleasure to see that the expected aims and objectives are being fulfilled with such excellent collaborative results. May this be an incentive for many more similar studies to follow.

Emil J. Kirchner
Professor of European Studies and
Honorary Jean Monnet Chair of European Integration
University of Essex, Britain
December 2001

序言(2)

任何一种政治经济组织的存在及其运作都基于特定的历史背景和现实需求,欧洲联盟也不例外。打开历史的画卷,可以看到整个欧洲的历史更多地具有紧张、分裂和冲突的特征而不是共同的目标和协调精神。直至第二次世界大战,西欧国家间语言、宗教和文化的分裂被政治、经济的分裂所加剧,这种分裂使得竞争和不信任以至敌对在绝大多数时间里支配了多数国家之间的关系。仅在 20 世纪,两次破坏性的、毁灭性的世界大战都是以欧洲战争为开端的。特别是第二次世界大战,严重动摇了整个欧洲的政治经济体系。1945 年,当二战的硝烟尘埃落地的时候,西欧的政治经济处于一种空前的分裂和崩溃的边缘。然而,在两次最可怕的战争结束之后,西欧发生了一种全新的转变。多少世纪以来,欧洲国家视邻国为潜在的敌人,而战后,这些邻国在理念和实践上成为分享共同命运的友好国家。战后的西欧不但持续了半个多世纪的和平,而且在战后的废墟上迅速崛起了一个高度联合的共同体。从 1952 年欧洲煤钢共同体的建立到 1993 年欧洲联盟的诞生,欧洲一体化以一种历史上前所未有的形式和速度迅速发展。在共同信念、共同利益基础上的欧洲一体化已经发展为全方位的经济政治联盟。欧盟独特的政治体系及其运行机制、高度一体化和全方位的政策领域是世界历史发展进程中史无前例的制度性创举。

欧盟的创新性还在于它独特的国际法主体地位。欧盟能独立地承担国际法所赋予的权利和义务:截止 2001 年 6 月,欧盟在世界 135 个国家和地区派驻了欧盟外交使团;欧盟委员会代表欧盟进行对外(国事)活动;欧盟有共同外交与安全政策先生;在八国年度峰会上,除英国、法国、德国、意大利、加拿大、日本、俄罗斯和美国的国家元首或政府

首脑外,欧盟委员会主席和欧盟部长理事会主席国的政府首脑也出席会议。^①然而,欧盟的这类国际法主体资格并未影响成员国的国际法主体地位,各成员国仍是独立的主权国家。欧盟成员国既拥有独立的主权权力,又是欧盟国际法主体资格的载体。这种独特的现象表明了欧盟不同于一般区域性国际组织的特征,显示了国家垄断资本主义发展的一个新特点。

半个世纪以来,以欧洲联盟为代表的欧洲一体化进程尽管历经曲折,但其所取得的成就令世人瞩目。据经合组织统计,2000年欧盟15国国内生产总值(GDP)达97,581亿美元,与美国的GDP难分伯仲;据世界银行预测,1999—2008年欧元区GDP年均增长率将达到2.8%,这将是过去的25年来欧洲与美国第一次并驾齐驱;欧元区的失业率已从1990年代中期的峰值近12%下降到2001年的8%;通货膨胀率近年来也一直控制在2%以下(剔除石油价格上涨因素),2001年约为2.3%;年度财政赤字占GDP的比率亦由1997年的2.6%降至2001年的0.9%(实际执行结果可能稍高一点);1999年1月1日欧元问世,2002年1月1日欧元正式流通,历经考验并成为举世公认的世界第二大货币,与美元、日元一起在国际货币体系中形成三足鼎立之势;欧盟的整个宏观经济框架条件呈良好运转态势。1993年11月生效的《欧洲联盟条约》确定的共同外交和安全政策以及司法与内政领域的合作,构成了欧盟的第二和第三根支柱,这标志着欧洲一体化越出了经济领域开始向政治、社会和内政领域扩展。美国“九·一一事件”后,欧盟对恐怖主义的谴责及欧美在反恐恐怖行动中的合作为欧盟政府间框架下的共同外交与安全政策写下了一个重要记录,欧盟的国际地位进一步提升。

当前,欧盟正处于重大转折和变革时期。欧盟的东扩战略使其在21世纪头10年内成员国将猛增至27国以上(除中东欧10国外,至少还包括塞浦路斯和马耳他),原有机制的固有弊端和欧盟扩大的前景使成员国意识到,如不进行机制改革,欧盟非但无法适应扩大,而且还会有瘫痪之虞。2000年年底欧盟政府间会议闭幕,会议产生的《尼斯条约》对欧盟现有机构设置和决策机制进行了改革,以适应和保证东扩后欧盟的

① 指部长理事会主席国不是由英、法、德、或意大利担任的情况下。

有效运转,同时有关欧盟未来体制模式的争论重又升温。欧盟史无前例的扩大与改革的紧锣密鼓之音显示了其蓬勃发展的生机与活力。

欧洲联盟本身并不仅仅是一个经济巨人型的国际组织,它更是一种独特的政治现象。在人类社会的发展进程达到这样一个阶段,即靠实力与强权进行武力吞并和扩张已经彻底走进历史的死胡同以后,当民族国家需要拓展其经济能力和政治影响而自身能力又有限之时,什么是最好的发展途径?欧洲联盟的出现及其成功的实践为人类社会的政治经济发展提供了一个极为宝贵的范例。欧盟的价值、欧盟的意义就在于它为现代国际政治经济的理论与实践开辟了一个全新的领域和发展道路。因而,对欧洲联盟的研究具有重要的理论意义和现实意义。正因为如此,在欧洲联盟的旗帜下,在国际范围内,汇集了众多优秀的国际政治学、经济学学者和政治精英人物。各具特色的理论研究、实践解析和具有前瞻性的精辟演绎将欧洲联盟与其自身价值相分离,为国际政治经济的理论与实践宝库增添了令人称道的财富。

然而,人类社会是发展的,且其发展的每一步,无论是进步还是暂时的倒退,都展现了其精英推动下的自然进程和历史明鉴。与人类社会同步的欧洲联盟也是如此。欧洲联盟既不是一个完美的超级共同体,对欧洲联盟的研究,特别是中国对欧盟问题的研究也有待进一步开拓和深化。虽然从欧洲一体化进程开始之际,对一体化理论与实践的研究就与之同步进行,但人们对客观现实的反映不可能超越其所处的历史阶段。1990年代初,苏联解体,冷战结束,世界政治经济发展步入了一个全新的历史时期。处于这一历史性转折时期的欧洲联盟在整个1990年代亦出现了跨越式的发展,在深化与扩大并举的同时实现了全方位的经济政治联合。目前,欧盟十五国总人口达3.7亿万,总面积337.7万平方公里。在这种庞大规模下的高度一体化其难度和复杂性可想而知。因而,对欧盟的研究需要在变化了的环境和新的视角下进行。欧盟的政策制定机制是欧盟运转的中枢神经,其主要政策领域是欧盟的躯干。结合这两个重要方面对欧盟进行研究应具有开拓和挖掘欧洲一体化理论与实践丰富内涵的重要意义。本书的立意即在于从欧盟政策制定机制与政策领域的角度揭示其总体运作机制和过程,以更准确地界定欧盟的性质,预测其可能的发展趋向和对世界政治经济的

影响,并进而为制定正确的对欧盟政策与决策提供参考和依据。

本书无论是论述欧盟政策制定机制还是具体的政策领域,都涉及欧盟主要机构的背景,故这里有必要对欧盟主要机构作一简略介绍。欧盟共有五个主要机构:部长理事会(the Council of Ministers,简称理事会)、欧盟委员会(the Commission,简称委员会)、欧洲议会(the European Parliament)、欧洲理事会(the European Council)和欧洲法院(the Court of Justice)。欧洲理事会和部长理事会是欧盟的政府间机构,也是欧盟的主要立法机构,主要代表成员国的利益;委员会和欧洲议会是欧盟的超国家机构,主要代表欧盟的整体利益。委员会是欧盟的行政执行机构。欧洲议会拥有部分立法权和咨询与监督的权力;欧洲法院是欧盟的最高法院,主要从司法角度保证欧盟法律的有效贯彻实施。本书第二章集中论述欧盟主要机构与欧盟政策制定,其他章节对欧盟主要机构在欧盟政策过程中的作用有不同程度的论及。

在欧洲这样一个民族国家集中、具有典型资产阶级民主制度的地区,要很快就超越主权国家的门槛,成为“准联邦”式的合众国,具有难以逾越的各种困难。即便是单纯称之为“一体化”,也有相当的难度。尽管欧盟的政策领域已经扩展到相当的规模,但成员国在主权让渡问题上一直存在着矛盾和斗争,欧盟的政策发展是一个矛盾斗争和协调合作的动态过程。本书框架结构的设计力求从总体上反映欧盟的政策领域和政策制定的主要机制,反映欧盟的动态政策发展过程。全书共分三编八章,第一编为欧盟政策过程与机构研究,包括第一、二两章。第一章主要对欧盟繁杂的政策领域进行具体分类,论述欧盟政策过程的性质。第二章侧重考察欧盟主要机构的决策机制及其相互关系,分析这些机构在欧盟政策制定过程中的地位和作用。尽管欧洲理事会和欧洲法院作为欧盟的两个主要机构参与欧盟的政策过程,并且在某些情况下发挥着关键性的作用,但更直接、大量地介入欧盟政策过程的是理事会、委员会和欧洲议会。本章主要对这三个机构参与欧盟政策制定的机制、地位和作用进行较为深入的分析论述。此外,鉴于理事会主席和欧盟各类委员会在欧盟政策过程中的特殊作用,本章分设第四节和第五节对其进行阐述。本章对欧洲理事会和欧洲法院在欧盟政策过程中的机制及作用没有专门设节进行具体阐释,但在相关章节中有特

别的提及。第二编为欧盟政策的分类研究,包括第三章至第六章,主要涉及欧盟各个具体的政策领域,根据这些政策领域的性质分别将其归为四种类型,即经济一体化政策、功能政策、部门政策和对外政策。在对这些政策领域的论述中注重分析阐述这些政策的具体制定和实施机制、存在的问题和发展前景,而不是单纯介绍其政策内容。第三编为欧盟政策的理论分析,包括第七、八两章。第七章主要从比较公共政策和国家主权的角度考察欧盟的政策过程。第八章对欧洲一体化的相关理论作了发展性的比较分析,并对欧盟国家主权让渡问题进行了较为深入的探讨。

本书在写作过程中遇到的一个问题就是如何使用“欧共体”与“欧盟”这两个称谓。依据 1993 年 11 月生效的《马斯特里赫特条约》而建立的欧洲联盟,是在欧共体的基础上产生的,但欧共体仍作为与共同外交与安全政策(第二支柱)和司法与内政事务合作(第三支柱)并行的第一支柱存在于欧洲联盟的框架内。故“欧共体”这一名词既表明欧盟的前身又是现今欧盟的一个重要组成部分,很容易引起概念上的混淆,并且人们有时仍习惯于用欧共体代表欧盟。为避免概念上的歧义,这里有必要提及本书对这两个专有名词的使用方法,即在 1993 年 11 月欧盟建立以前,一般使用“欧共体”的提法,而在这之后则代之以“欧盟”的称谓。在没有明确的时间界限时,则依据上下文的内容两者通用。个别地方出现的“欧共体/欧盟”字样应能较为确切地表述欧盟的过去与现在的总体概念。

对欧盟政策制定机制及综合政策领域的研究在我国尚属薄弱环节,资料有限。在撰写本书的过程中,我们参考了大量的外文资料和欧盟官方文件,并广泛利用因特网收集最新资料和文献,以保证本书能够体现欧盟最新发展步伐,反映最新学术观点。尽管我们作了极大的努力,但书中仍然会存在疏漏和不足之处,敬请专家、同行和广大读者批评指正。

刘文秀

2001 年 12 月

目 录

导论 欧洲联盟的政策领域分类与政策性质·····	(1)
一、经济一体化政策·····	(2)
二、功能政策·····	(12)
三、部门政策·····	(20)
四、对外政策·····	(25)
五、欧盟政策的性质·····	(27)

第一编 欧盟政策过程与机构研究

第一章 欧盟政策过程与性质特征·····	(33)
第一节 欧洲联盟政策制定过程·····	(35)
一、欧盟立法及立法程序的主要类型·····	(36)
二、咨询程序·····	(37)
三、共同决策程序·····	(44)
四、同意程序·····	(50)
五、欧盟立法的执行·····	(51)
第二节 欧盟政策过程的性质特征·····	(55)
一、决定欧盟政策过程的因素·····	(56)
二、欧盟政策过程的性质·····	(61)
三、欧盟政策过程的效率·····	(67)
第三节 欧盟政策制定过程中的国内影响因素·····	(71)
一、成员国政府·····	(71)

二、议会与法院	(78)
三、公共舆论	(82)
四、政党与利益集团	(86)
第二章 欧洲联盟主要机构与欧盟政策制定	(92)
第一节 欧盟理事会:政策制定的中枢	(93)
一、欧盟理事会的构成	(94)
二、理事会内部的政策制定过程和决策方式	(98)
三、理事会在政策制定过程中同其他 机构的合作关系	(109)
四、问题与前景	(114)
第二节 欧盟委员会:政策执行的主体	(118)
一、分析委员会决策地位与作用的几种理论视角 ..	(118)
二、委员会的决策机制	(121)
三、委员会决策地位与作用的纵向考察	(128)
四、委员会决策地位与作用的横向考察	(130)
五、委员会决策地位评估	(135)
第三节 欧洲议会:政策制定的双头权威之一	(138)
一、欧洲议会政策制定的系统分析框架	(138)
二、欧洲议会系统的外部进程	(141)
三、欧洲议会系统的内部进程	(151)
第四节 理事会主席:政策过程的独特协调者	(161)
一、理事会主席在政策制定中的地位和作用	(161)
二、理事会主席的个人素质要求	(162)
三、理事会主席职务改革构想	(163)
第五节 欧盟各类委员会:多元利益的政策媒体	(168)
一、各类委员会管理的起源	(168)
二、各类委员会与欧盟政策过程	(172)
三、各类委员会和超国家管理	(175)

第二编 欧盟政策的分类研究

第三章 欧洲一体化的基石:经济一体化政策	(183)
----------------------------	---------

第一节 单一欧洲市场	(183)
一、单一欧洲市场计划提出的背景	(184)
二、单一欧洲市场的历史进程和主要内容	(186)
三、单一欧洲市场的运行状况	(192)
四、综合影响评估	(197)
第二节 货币金融政策	(202)
一、维尔纳计划的提出与夭折	(203)
二、从蛇洞体制到欧洲货币体系	(204)
三、欧元的诞生与单一欧洲货币政策	(209)
四、宏观经济政策的内在矛盾性与欧元前景展望 ..	(218)
第三节 预算政策	(222)
一、欧盟预算机构及预算政策的历史演变	(223)
二、欧盟预算的结构	(228)
三、欧盟的预算工作过程	(233)
四、影响欧盟预算政策的主要因素	(238)
第四章 欧洲一体化的调节手段:功能政策	(242)
第一节 竞争政策	(242)
一、竞争政策的产生和发展	(243)
二、竞争政策的法律基础和适用范围	(246)
三、竞争政策的主要内容	(249)
四、竞争政策的制定和执行	(256)
五、竞争政策评价及改革构想	(265)
第二节 地区政策	(268)
一、地区政策制定的背景	(268)
二、地区政策的制定与实施	(270)
三、地区政策的影响及评估	(276)
第三节 社会政策	(279)
一、社会政策的历史发展	(280)
二、社会政策的立法模式	(289)
三、社会政策发展的动力与前景	(294)
第四节 司法与内政政策	(302)